

RELAZIONE ANNUALE 2025

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
E SUI PROGRAMMI DI LAVORO



Palazzo Madama
Sala Koch

16 luglio 2025 - ore 11

PRESIDENTE
GIACOMO LASORELLA

RELAZIONE ANNUALE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
E SUI PROGRAMMI DI LAVORO



SINTESI

PRESIDENTE
GIACOMO LASORELLA



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

Presidente

GIACOMO LASORELLA

Componenti

LAURA ARIA

MASSIMILIANO CAPITANIO

ANTONELLO GIACOMELLI

ELISA GIOMI

Segretario generale

GIOVANNI SANTELLA

Capo di gabinetto del Presidente

GIORGIO GIOVANNETTI

Indice

1. PREMESSA	5
2. LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE	8
3. I SERVIZI POSTALI	11
4. I MEDIA	13
5. I SERVIZI DIGITALI E LA TUTELA DEL <i>COPYRIGHT</i>	17
6. LA DIMENSIONE ORGANIZZATIVA	20
7. CONCLUSIONI	22

1. Premessa

Ringrazio sinceramente il **Presidente del Senato, sen. Ignazio La Russa**, innanzitutto per l'ospitalità in Senato, ma anche, soprattutto, per aver voluto inaugurare i nostri lavori e per le parole che ha voluto riservare all'attività dell'Autorità.

Sono qui oggi insieme ai colleghi Laura Aria, Antonello Giacomelli, Elisa Giomi e Massimiliano Capitanio, che insieme a me compongono il Consiglio dell'Autorità, e al Segretario generale Giovanni Santella, per illustrare l'attività svolta nel corso degli ultimi dodici mesi e, come prevede la legge, i "programmi di lavoro" per il futuro.

L'occasione impone, ad un tempo, uno **sforzo di completezza e di sintesi**.

Da un lato, è necessario isolare i temi che caratterizzano il periodo oggetto della relazione, dall'altro, occorre contestualizzarli nell'ambito di una cornice più ampia.

Bisogna, in sostanza, parafrasando un noto proverbio anglosassone, cercare di **vedere nello stesso tempo gli alberi e la foresta**, non tralasciando né gli uni né l'altra.

Lo scenario – noto – è quello di processi di innovazione tecnologica, che stanno rivoluzionando il contesto sociale ed economico, modificando l'immaginario, le consuetudini, i consumi culturali e finanche gli orientamenti e le opinioni.

Se volessimo identificare un unico elemento, capace di rappresentare la portata del cambiamento in atto, forse il dato più significativo è che, almeno stando ai freddi numeri, **la televisione non è più il principale mezzo di informazione per gli italiani**.

Lo strumento che ha accompagnato dal 1954 la crescita di un Paese, modellandone i gusti, uniformandone i linguaggi, creando identità nazionale e senso comune, pur rimanendo centrale nella dieta mediatica della Nazione, non è più lo strumento con il quale i cittadini si informano in via prioritaria.

Soltanto il 46,5% della popolazione adulta – dicono i dati dell'*Osservatorio AGCOM sul sistema dell'informazione*, pubblicati nel marzo 2025 – si informa con la televisione, laddove appena sei anni fa, nel 2019, questa percentuale era del 67,4%.

Un italiano su due (il 52,4%), invece, utilizza la Rete per informarsi, con motori di ricerca, *social media* e siti *web/app* di quotidiani e periodici che sono diventate le principali porte di accesso all'informazione.

Per altro verso – a conferma del fatto che un singolo dato non restituisce adeguatamente la complessità del quadro – **televisione, radio e carta stampata rimangono fonti informative ritenute più affidabili rispetto a social network e piattaforme**; questo impone una riflessione sulla necessità di **tutelare e salvaguardare**

l'informazione professionale, anche in applicazione dei principi del regolamento europeo per la libertà dei media, a tutela del pluralismo.

L'analisi della composizione dei ricavi nel settore dei media conferma i cambiamenti in corso. I ricavi pubblicitari delle piattaforme sono aumentati in 7 anni di circa il 250%, passando da quasi 2 miliardi nel 2016 a circa 7 miliardi di euro nel 2023.

Ciò sta determinando una **modifica degli assetti del mercato**, con una crescita, nel Sistema integrato delle comunicazioni (SIC), del peso di attori come Alphabet/Google, Meta/Facebook, Amazon e Netflix, accanto agli attori tradizionali quali RAI, Comcast Sky, Fininvest, Discovery e Cairo Communication.

Non solo. Questi dati, relativi alle diverse fonti di informazione, costituiscono un importante elemento di riflessione in relazione alla configurazione stessa del nostro dibattito pubblico, e, in definitiva, in relazione alla tenuta della nostra democrazia.

Insomma, il dettaglio ci avverte che è in corso un cambio di paradigma, mentre il contesto di insieme ci invita a leggere con attenzione e cautela ogni singolo elemento.

In questo scenario, qual è il compito di AGCOM?

A mio avviso, il suo compito è duplice:

- **accompagnare la trasformazione dei settori tradizionali alla luce della rivoluzione digitale**, garantendo una transizione ordinata, rispettosa delle regole, e, soprattutto, che faccia salvi i diritti dei cittadini-utenti;
- **contribuire a regolare e, al tempo stesso, favorire lo sviluppo armonico dei nuovi servizi digitali**, sempre nel rispetto della persona e sempre nella garanzia dei diritti.

La sfida, insomma, è quella di far sì che le **profonde trasformazioni in atto si realizzino** nel rispetto dei principi alla base del nostro ordinamento: la **tutela del pluralismo**, soprattutto informativo, la **tutela della dignità della persona**, la **promozione della concorrenza e della trasparenza dei mercati**, la **difesa dei diritti degli utenti**, a partire dai minori e dalle categorie più fragili.

Tutto questo in un contesto legislativo certamente nazionale, ma che non può prescindere dalla dimensione europea.

A questo proposito, consentitemi di segnalare che siamo entrati in una fase nuova, più matura, della regolazione del digitale sui settori tradizionali di competenza dell'Autorità.

Nella **precedente legislatura europea** c'è stato un **enorme sforzo normativo** che si è concretizzato con il Regolamento sui Servizi digitali (meglio noto come DSA) e quello sui mercati digitali (DMA). Ci sono stati, poi, il Regolamento europeo sulla libertà dei media (EMFA), il Regolamento sulla trasparenza e il *targeting* della pubblicità politica (TTPA), quello sull'intelligenza artificiale (*AI Act*) e quello sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (*Data Act*).

Ora si apre – in un contesto internazionale in trasformazione, caratterizzato da

forti tensioni, – **una fase di applicazione, consolidamento e razionalizzazione dei vari plessi legislativi** volti a regolare il digitale.

Tale fase coinvolge sia il livello europeo, sia il livello nazionale, e anzi, sotto questo profilo è particolarmente importante testare la tenuta e l'efficacia della ripartizione dei vari livelli di competenza.

Ciò, naturalmente, senza dimenticare che la tecnologia continua a correre, ponendo la necessità di ulteriori interventi normativi europei: penso, ad esempio, all'annunciato **Regolamento europeo sulle reti digitali (*Digital Networks Act*)**, destinato ad aggiornare significativamente il quadro esistente.

Date queste coordinate di fondo, vale la pena di soffermarsi sui **singoli dati di settore**, nel tentativo di ricostruire lo sforzo complessivo compiuto dall'Autorità nell'applicazione del quadro regolamentare ad essa affidato.

Prima di iniziare con l'analisi di dettaglio, però, consentitemi di **ringraziare** gli onorevoli Parlamentari presenti, cui è essenzialmente rivolta questa relazione, i componenti del Governo, i Presidenti delle Autorità consorelle, il Presidente e i componenti del Consiglio nazionale degli utenti, i rappresentanti dei Co.re.com., i rappresentanti della Guardia di Finanza, della Polizia postale e dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, le altre autorità civili e militari presenti, gli esponenti delle aziende regolate e tutti voi che siete qui, oltre a coloro che ci seguono da casa tramite RAI 1 e il TG1 e tramite i siti del Senato e dell'Autorità.

La chiave per affrontare la sfida del digitale è certamente nella **cooperazione e nell'interazione di tutti i soggetti istituzionali** ed in particolare di tutte le Autorità competenti nei vari settori, coordinando gli sforzi in un'ottica di sistema.

2. Le comunicazioni elettroniche

Il settore delle comunicazioni elettroniche, come accennavo sopra, è al centro di approfondite riflessioni in ambito europeo.

Il dibattito sulla riforma legislativa, avviato dalla Commissione europea nel 2023 con una consultazione esplorativa, è proseguito nel 2024 con la pubblicazione del **Libro Bianco “How to master Europe’s digital infrastructure needs?”** che propone una riflessione sulle trasformazioni dovute alla convergenza tecnologica tra reti di comunicazioni elettroniche e servizi *cloud*, analizzando i nuovi strumenti per superare le barriere che ostacolano il mercato interno.

La nuova regolamentazione dovrà rispondere, nelle intenzioni della Commissione europea, all’esigenza di favorire un maggiore dinamismo dell’industria europea per promuovere produttività, investimenti e competitività globale, anche in relazione agli obiettivi fissati dai *Rapporti Letta e Draghi*, senza tralasciare lo sviluppo delle reti, la concorrenza e la tutela dei consumatori.

Queste riflessioni, corroborate anche dagli esiti della *Call for Evidence* europea conclusasi appena qualche giorno fa, dovrebbero tradursi in una proposta legislativa della Commissione per un *Digital Networks Act* europeo, atteso per dicembre 2025.

L’Autorità sta seguendo da vicino il percorso di elaborazione delle prossime proposte legislative, sia direttamente, sia nell’ambito del BEREC, l’organismo che raccoglie i regolatori europei di settore, nel quale l’Autorità ricopre numerose posizioni di coordinamento tecnico.

Mi preme a tal riguardo sottolineare come, in linea con le riflessioni in corso in ambito europeo e, in qualche misura, anticipandole, AGCOM ha avviato lo scorso mese di marzo, prima tra le varie autorità di settore, una specifica riflessione sul ruolo delle *Content Delivery Networks* e sulla possibile applicazione ad esse del regime di autorizzazione generale previsto dal Codice delle comunicazioni elettroniche.

Per quanto riguarda più direttamente il contesto nazionale, uno degli eventi più significativi che hanno segnato il periodo di riferimento è stata la separazione strutturale della rete fissa di TIM, con il trasferimento dell’infrastruttura a FiberCop.

Inoltre, proprio alla fine dello scorso anno è stata ufficializzata l’acquisizione di Vodafone Italia da parte di Swisscom, già proprietaria di Fastweb.

Infine, all’inizio di quest’anno, Poste Italiane è divenuto il primo azionista di TIM con il 24,81% delle azioni ordinarie e il 17,81% del capitale complessivo di Telecom Italia.

L’insieme di queste operazioni, a partire, ovviamente, da quella della separazione della rete, ha radicalmente mutato l’assetto del mercato, in particolare quello all’ingrosso,

inducendo AGCOM ad avviare una **nuova Analisi dei mercati di accesso alla rete fissa**.

Scopo dell'Analisi di mercato sarà quello di stabilire se FiberCop possa essere qualificata come operatore *wholesale only* (aspetto sul quale l'Autorità ha già raggiunto una conclusione, avallata dall'AGCOM, che ha sottoposto alle autorità europee, con le quali è in corso una interlocuzione) **e di delineare il regime regolamentare conseguente**.

Ciò, fermo restando che **fino a quel momento** il settore rimarrà regolato in base all'**Analisi di mercato vigente**.

Contestualmente, AGCOM ha adottato una **misura cautelare** per sospendere l'obbligo di replicabilità delle offerte al dettaglio per TIM, in quanto non più titolare della rete fissa.

Le dinamiche societarie ricordate sopra si inseriscono, peraltro, in un contesto di **persistente crescita dei consumi**, in particolare del traffico dati, e di costante riduzione dei prezzi dei terminali mobili.

Il peso dei ricavi del settore sul PIL si attesta all'1,3% nel 2024, stabile rispetto al 2023. La spesa complessiva della clientela (residenziale e affari) è cresciuta dell'1,9%.

Gli **investimenti in infrastrutture di rete** (trainati da quelli relativi alla rete fissa) **hanno mostrato un aumento dell'8,7%** rispetto al 2023, raggiungendo 7,05 miliardi di euro.

La **copertura FTTH**, cioè la connessione alla rete tramite fibra ottica, calcolata dall'Autorità per il DESI (lo strumento utilizzato dall'Unione europea per monitorare i progressi degli Stati membri nel perseguimento del *Digital Decade Policy Program*), **ha raggiunto, al 31 dicembre 2024, il 70,7% delle famiglie**, sebbene permangano significative differenze tra alcune regioni.

Lo sviluppo FTTH ha interessato in modo uniforme aree bianche, grigie e nere, anche se la realizzazione nelle aree grigie e nere procede più lentamente rispetto ai piani dichiarati. **Il 25,7% della copertura FTTH esistente è stata realizzata nel 2024**.

A questo riguardo, è stato importante il ruolo giocato dall'Autorità – anche in un'ottica di specifica attenzione al tema “aiuti di Stato” – nel processo di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in particolare con l'approvazione dei listini per i servizi di *site sharing* e accesso nelle aree interessate dai Piani “Italia a 1 Giga” e “Italia 5G”.

Sono proseguite le attività relative al Piano per il *decommissioning* della rete in rame di TIM (delibere nn. 348/19/CONS e 114/24/CONS), che prevede la dismissione di circa 6.000 centrali.

Per quanto concerne la **tutela dei consumatori**, oltre ad aver proseguito nell'attività di vigilanza sugli strumenti per la tutela dei minori introdotti lo scorso anno, la novità di quest'anno è certamente la rinnovata azione di contrasto alle cosiddette **attività di teleselling e telemarketing selvaggio**.

In quest'ambito l'Autorità ha introdotto **specifiche misure per arginare il fenomeno del CLI (Calling Line Identification) spoofing**, il camuffamento da numeri italiani di numeri provenienti dall'estero.

Le nuove disposizioni, basate anche su altre esperienze internazionali, introducono, **a carico degli operatori, l'obbligo di bloccare le chiamate dall'estero verso l'Italia che espongono illegittimamente un identificativo corrispondente a un numero italiano**, con implementazione graduale per numeri fissi e mobili, con l'obiettivo di ridurre significativamente tale pratica, particolarmente fastidiosa per i cittadini.

È stato anche approvato – e sempre a tutela dei cittadini – un **sistema di classificazione per le offerte di servizi di comunicazione mobile su tecnologia 5G**.

Le nuove norme prevedono l'utilizzo di bollini di colore diverso per segnalare le caratteristiche del servizio offerto, e in particolare la presenza di eventuali limitazioni di velocità.

Quanto poi alla **tutela degli utenti con disabilità**, con la delibera n. 281/24/CONS, l'Autorità ha esteso anche agli utenti con gravi disabilità motorie le misure agevolate, già previste a beneficio di non vedenti e non udenti, per l'accesso e la fruizione dei servizi di comunicazione elettronica erogati da rete fissa e mobile.

Sono proseguiti, nel periodo di riferimento, tutti i progetti AGCOM finalizzati a garantire la qualità della rete e la trasparenza delle sue prestazioni (**MisuraInternet, MisuraInternetMobile, software Ne.Me.Sys**).

Ci tengo a sottolineare che il nostro sistema *Misura Internet*, che misura la qualità del servizio in modo granulare fino al numero civico, ulteriormente aggiornato e migliorato in quest'anno, è stato indicato dalla Commissione europea come modello di riferimento per le altre Autorità nazionali.

Anche la **piattaforma per la risoluzione digitale delle controversie, ConciliaWeb**, anche grazie al prezioso contributo dei Co.re.com., si è affermata come modello di riferimento, utilizzato sia in altri settori di competenza di AGCOM, sia da altre Autorità nazionali.

3. I servizi postali

Nel settore dei servizi postali, nel 2024 ci sono stati circa 3,1 miliardi di invii, con un calo complessivo rispetto al 2023 (-1,5%), determinato dalla riduzione degli invii di corrispondenza, che segnano un -6,2% sul 2023 e un -18% rispetto al 2020.

Al contrario, la consegna di pacchi conferma una crescita significativa, raggiungendo circa **1,17 miliardi di invii nel 2024**, con un aumento del 7,3% rispetto al 2023 e un notevole +34,6% rispetto al 2020.

I ricavi complessivi del mercato postale nel 2024 sono stati pari a 8,59 miliardi di euro, con un incremento di quasi 163 milioni di euro (+1,9%) rispetto all'anno precedente, riferibile soprattutto all'aumento dei ricavi dai servizi di pacchi.

L'incidenza dei servizi di corrispondenza rientranti nel Servizio Universale diminuisce nel tempo, rappresentando nel 2024 il 30,4% in volume e il 53% in ricavi.

Nel 2024, i prezzi dei servizi postali sono aumentati del 4,3% rispetto al 2023; nel quinquennio 2020-2024, l'incremento totale del 13,4% è rimasto al di sotto dell'inflazione generale (+18%).

AGCOM ha adottato diverse iniziative regolatorie nel 2024.

In linea con altri Paesi europei, l'Autorità ha determinato **le nuove tariffe massime delle prestazioni incluse nel Servizio Universale**, consentendo un incremento medio – sia pure inferiore a quello inizialmente richiesto – del 6,5% (delibera n. 51/25/CONS).

Mi preme, inoltre, ricordare la recentissima **segnalazione al Governo**, in cui l'Autorità manifesta l'esigenza, riscontrata anche a livello europeo, della **revisione della disciplina inerente al fondo di compensazione degli oneri del Servizio Universale**, di cui si propone l'abolizione, in considerazione delle tendenze attuali e prospettive del mercato.

Con la delibera n. 388/24/CONS, è stato definito il nuovo regolamento concernente la **revisione dei titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali**, la cui precedente versione risaliva al 2015, nel senso di una semplificazione e di una riduzione degli oneri a carico degli operatori.

L'Autorità ha esteso la propria attività di vigilanza alle piattaforme digitali che offrono singoli servizi postali (di norma, la semplice consegna), al fine di assicurare che i consumatori siano adeguatamente informati sui costi e sui termini di servizio e ricevano le medesime tutele degli altri utenti postali.

Inoltre, sempre nella prospettiva della tutela dei consumatori, nell'ottobre 2024 è stato infine lanciato il **Portale delle segnalazioni**, che facilita la presentazione di reclami. Nello stesso anno, anche grazie a tale innovazione, gli indennizzi erogati agli

utenti dai principali operatori sono aumentati di circa il 15%.

Anche nel settore postale, l'Autorità partecipa attivamente ai lavori del gruppo europeo dei regolatori di settore, l'ERGP, con funzioni di coordinamento tecnico di diversi filoni regolamentari.

4. I media

Passando al settore dei media, dal punto di vista normativo, il 2024 si segnala in primo luogo per l'adozione dello **European Media Freedom Act (EMFA)**, un regolamento cardine per la libertà e il pluralismo dei media nell'Unione Europea, che entrerà compiutamente in vigore l'8 agosto.

Il regolamento introduce un quadro normativo armonizzato per i servizi di media all'interno dell'Unione europea, ivi compresi i servizi di media digitali e di contenuti *online*, con finalità di salvaguardia della libertà e del pluralismo dei mezzi di informazione.

Le nuove norme, tra l'altro:

- stabiliscono il divieto di utilizzare *software* spia nei confronti dei giornalisti;
- dettano regole in materia di servizio pubblico radiotelevisivo;
- prevedono una disciplina *ad hoc* sulla moderazione dei contenuti di informazione dei media da parte delle piattaforme *online*;
- prescrivono un regime di trasparenza sulla proprietà dei media;
- promuovono l'armonizzazione delle procedure di controllo sulle concentrazioni;
- introducono un sistema trasparente di rilevazione dell'*audience*, esteso ai media digitali.

Alcuni degli istituti più rilevanti del regolamento – penso alla disciplina delle concentrazioni e degli indici di ascolto – risultano sostanzialmente già attuati in Italia e richiedono soltanto alcuni aggiustamenti regolamentari e procedurali.

Vi sono poi alcune disposizioni che, per espressa previsione dell'EMFA, necessitano di ulteriori interventi a livello nazionale che coinvolgono in primo luogo la responsabilità del Parlamento e del Governo.

L'Autorità è pronta a fare la sua parte, sia sul piano nazionale, sia sul piano europeo, per assicurare un'applicazione efficace e tempestiva delle nuove norme europee.

A tal riguardo, l'Autorità ha già fornito un notevole contributo per assicurare una efficace **transizione dall'ERGA, il gruppo europeo dei regolatori dell'Audiovisivo** (*European Regulators Group for Audiovisual Media Services*), che ho presieduto per oltre due anni, al nuovo *European Board for Media Services* (noto come **Media Board**), istituito proprio dall'EMFA.

Il 10 aprile 2024, è altresì entrato in vigore il **Regolamento europeo relativo alla trasparenza e al *targeting* della pubblicità politica**. Il provvedimento sarà pienamente applicabile negli Stati membri a partire dal 10 ottobre 2025.

Anche in questo ambito, nel periodo di riferimento l'Autorità ha coordinato l'azione di ERGA ed ha fornito, sui temi di competenza, il proprio contributo all'elaborazione della posizione nazionale nel corso dei negoziati.

Per predisporre tempestivamente le condizioni per la piena attuazione del Regolamento è auspicabile che l'Autorità sia espressamente indicata come soggetto di riferimento, in coerenza con le disposizioni già esistenti in tema di *par condicio*.

Il quadro economico del settore dei Media, analizzando il contesto nazionale, nonostante alcune persistenti debolezze, **mostra nel 2024 segnali di ripresa**.

Le entrate complessive sono aumentate del 3,2% rispetto al 2023, superando i 12 miliardi di euro.

Questo incremento si deve principalmente all'aumento dei ricavi da contenuti a pagamento (+4,3%), soprattutto per la televisione *online*, che ha compensato il calo nelle vendite di copie di quotidiani e periodici.

Anche i ricavi pubblicitari hanno registrato una crescita (+2,6%), grazie alla *performance* di televisione e radio, così come i fondi pubblici (+1,7%), per lo più derivanti dal canone RAI.

In questo contesto, il divario tra il settore televisivo e gli altri mezzi di comunicazione tradizionali si è ulteriormente rafforzato.

La televisione arriva a generare il 72,8% degli introiti. Parallelamente, si riduce l'incidenza dell'editoria quotidiana e periodica (21,8% delle risorse totali) e quella della radio (5,4%).

Gli indici di ascolto rivelano un sostanziale consolidamento, con un minimo aumento, del numero di telespettatori delle piattaforme digitali terrestre e satellitare nel 2024, sia nel giorno medio (+0,1%), sia nel *prime time* (+0,5%).

Il **numero degli utenti unici di siti e app** delle piattaforme *online* di video *on demand* a pagamento si colloca mediamente al di sopra dei 15 milioni mensili.

Riguardo ai **programmi di informazione**, nel 2024, il Tg1 rimane il telegiornale più seguito, seguito dal Tg5 e dalla TGR di Rai come fonte di informazione locale.

Più in dettaglio, nel 2024 il settore televisivo ha superato nel complesso gli 8,8 miliardi di euro, registrando un incremento del 7,3% rispetto al 2023.

Questo risultato è attribuibile principalmente a due fattori: la crescita della raccolta pubblicitaria (che mantiene un'incidenza del 35,8% sui ricavi complessivi) e, con maggior impatto, il marcato aumento degli introiti generati dalla vendita di abbonamenti e contenuti sui canali tradizionali e *online*.

L'analisi della **pubblicità online** evidenzia un progressivo spostamento delle risorse pubblicitarie verso le piattaforme.

Analizzando la **concentrazione** del settore televisivo, se ne riscontra una diminuzione complessiva: i primi tre operatori (Rai, Comcast/Sky e Fininvest) detengono il 69% del mercato ma si rafforza l'incidenza delle piattaforme *online* (Netflix, DAZN, TIM, Amazon, The Walt Disney Company).

La quota maggiore delle risorse economiche complessive (56,3%) rimane appannaggio del mercato della televisione in chiaro che, nel 2024, vale quasi 5 miliardi di euro, in aumento rispetto al 2023 (+4,5%).

Il **segmento della televisione a pagamento**, tuttavia, presenta una crescita più accentuata (+11,2%), raggiungendo ricavi totali che si avvicinano ai 3,9 miliardi.

Nel 2024 il settore radiofonico ha registrato un ascolto medio del 67,2% degli italiani.

Nonostante una contrazione rispetto all'anno precedente (-3,5%), gli ascolti della radio hanno livelli superiori a quelli antecedenti la pandemia.

I quotidiani confermano una preoccupante crisi strutturale, soprattutto sul prodotto tradizionale, ma anche in quello digitale. Ciò sottolinea la necessità per l'editoria di investire strategicamente innovando l'offerta nei linguaggi e nei contenuti per rivolgersi ad un pubblico più vasto e più giovane.

Per quanto riguarda i quotidiani, tuttavia, i dati più recenti indicano una sostanziale tenuta dell'interesse alla lettura, con circa 11,2 milioni di persone che leggono almeno un quotidiano in un giorno medio (22,1% della popolazione dai 14 anni in su).

Nonostante il dato di lettura risulti stabile, si assiste, nel 2024, ad una sensibile **ulteriore diminuzione della diffusione media giornaliera pagata**, che risulta pari a 1,7 milioni di copie (cartacee e digitali), in calo del 6,7% rispetto all'omologo dato del 2023 (sul tema dell'editoria tornerò, parlando del cosiddetto equo compenso).

Riguardo alla **radio**, ed in particolare il **DAB+**, l'Autorità, all'esito di una indagine conoscitiva, ha trasmesso una **segnalazione al Governo** in cui, richiamate alcune criticità e lacune della disciplina di settore, chiede di eliminare ogni possibile ostacolo allo sviluppo del mercato dei servizi digitali DAB+ e di **garantire che su tutte le autovetture siano veicolate tutte le frequenze radio**.

Capitolo a parte merita l'attività regolatoria in tema di **par condicio**: oltre all'introduzione, a partire dalla campagna per le elezioni europee 2024, di parametri innovativi per l'attività di monitoraggio del pluralismo nell'informazione politica, ed in particolare, del criterio degli indici di ascolto come integrativo della valutazione sul "tempo di parola", di cui si è dato conto in dettaglio nella relazione dell'anno scorso, l'Autorità, con riferimento ad uno specifico caso relativo alle elezioni regionali in Liguria, ha affrontato il tema delle eventuali trasmissioni informative nel periodo di "silenzio elettorale".

L'Autorità, in base al combinato disposto delle norme in materia di silenzio elettorale e di quelle in tema di gestione dei programmi di informazione, ha invitato tanto la RAI quanto le emittenti private a valutare con estrema attenzione nei giorni del silenzio elettorale la messa in onda di programmi informativi che riguardino candidati o tematiche elettorali, limitandoli al solo caso in cui ciò sia necessario a garantire la completezza dell'informazione in relazione a fatti di cronaca nuovi, strettamente correlati all'attualità (delibera n. 473/24/CONS).

Sarebbe comunque necessario un intervento legislativo che estendesse

espressamente la disciplina del silenzio elettorale anche alle piattaforme digitali.

Nel periodo di riferimento l'Autorità ha altresì introdotto norme per garantire la **“prominence”** dei canali del digitale terrestre e dei servizi media di interesse generale sui dispositivi televisivi, con l'obiettivo di garantire maggiore facilità di accesso agli utenti.

In particolare, all'esito di un apposito tavolo tecnico, AGCOM ha approvato il **regolamento sulla definizione delle caratteristiche dell'icona per accedere ai canali del digitale terrestre** (DTT) (delibera n. 259/24/CONS).

Inoltre, dapprima con la delibera n. 390/24/CONS, poi con la delibera n. 110/25/CONS, sono state adottate linee guida sulla **prominence dei servizi di media audiovisivi e radiofonici di interesse generale**, definendo criteri di qualificazione e individuando dispositivi e destinatari, pur nel rispetto della libertà di personalizzazione dell'interfaccia da parte dell'utente prevista dall'EMFA.

L'Autorità ha infine approvato il nuovo regolamento in materia di **quote di programmazione e investimento in opere europee e di produttori indipendenti**, in applicazione delle nuove disposizioni del TUSMA che prevedono una semplificazione del sistema.

Inoltre, desidero richiamare una recente importante decisione dell'Autorità, adottata a seguito di un apposito tavolo tecnico, relativa all'**esercizio di cronaca con riferimento alle cosiddette “immagini correlate” agli eventi sportivi**.

A conclusione di una lunga querelle che aveva visto contrapposte, in particolare, le associazioni rappresentative dei giornalisti e la Lega calcio, sono state definite le tipologie di immagini da mettere a disposizione e le modalità della loro richiesta.

Passando ad altro argomento, di confine tra il mondo audiovisivo e quello digitale, l'Autorità sta esaminando, a seguito di una consultazione pubblica, un provvedimento di revisione delle **Linee guida per garantire il rispetto delle disposizioni del TUSMA da parte degli influencer** e di approvazione del relativo codice di condotta, che sarà sottoscritto dalle principali associazioni rappresentative.

Sul **tema degli indici di ascolto**, ribadisco la soddisfazione, già espressa l'anno scorso, per il fatto che tutti i settori di riferimento, compresa la radio, si siano dotati di un'organizzazione che coinvolge, su un piano paritario, sia gli operatori, sia gli investitori, secondo il modello del Jic (*Joint industry committee*).

Al riguardo, desidero sottolineare la **necessità di pervenire in tempi rapidi ad una piena e completa rilevazione**, secondo un metodo condiviso da tutti i soggetti del mercato, **anche degli ascolti delle piattaforme digitali**.

Su questo tema, a tutela del mercato e a difesa dei principi costituzionali, l'Autorità segue con attenzione le riflessioni in corso da parte del mercato e si riserva di assumere le iniziative di propria competenza.

5. I servizi digitali e la tutela del *copyright*

Esaminando più in dettaglio il settore dei servizi digitali, come ho accennato all'inizio, un importante filone di attività ha riguardato l'implementazione del quadro normativo europeo di riferimento.

Com'è noto, l'Autorità, ai sensi del d.l. n. 123/23, è stata designata **Coordinatore dei Servizi Digitali (DSC)** per l'Italia, ai sensi del *Digital Services Act (DSA)*.

In questa veste, essa è stata impegnata in tutte le **attività di coordinamento con la Commissione europea e con gli altri DSC**, *in primis* attraverso la partecipazione al Comitato europeo per i servizi digitali (EBDS, dall'acronimo inglese di *European Board for Digital Services*) e ai suoi gruppi di lavoro tematici, con l'obiettivo di assicurare l'applicazione uniforme del DSA.

Nello stesso contesto, l'Autorità ha inoltre partecipato all'elaborazione delle principali discipline attuative a livello europeo, tra cui le linee guida sull'integrità dei procedimenti elettorali e le linee guida per l'attuazione dell'art. 28 del DSA in materia di tutela dei minori.

Sul piano nazionale, l'Autorità ha adottato, nel periodo di riferimento, il regolamento per il riconoscimento dei **“segnalatori attendibili”** (provvedendo anche ad autorizzare i primi segnalatori attendibili) e il regolamento per la **gestione dei reclami degli utenti**, certificando altresì gli organismi per la risoluzione extragiudiziale delle controversie tra piattaforme *online* e utenti.

In questa prospettiva, proprio in virtù della funzione di Coordinatore dei servizi digitali, intendiamo **rafforzare la cooperazione** con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e quella con il Garante Privacy, avviando la revisione di appositi protocolli d'intesa, nonché con tutti gli altri soggetti interessati.

A questo proposito, voglio ricordare che nel nuovo testo del ddl sull'Intelligenza artificiale, ora in corso di esame presso il Senato, è stata introdotta una specifica disposizione che fa salvo il ruolo dell'Autorità quale *Digital services coordinator* ai sensi del DSA.

Tale disposizione è particolarmente opportuna per definire con chiarezza ambiti e competenze, salva la necessità di una continua interlocuzione con le Autorità che in via principale saranno destinate a regolare questo importante settore e con tutte le autorità competenti sulla materia.

Riguardo la direttiva *copyright*, segnalo tre questioni.

La prima è il tema del cosiddetto “equo compenso” per gli editori in relazione allo sfruttamento in ambiente digitale delle pubblicazioni di carattere giornalistico, una questione cruciale per il mondo dell'editoria e, in generale, per il pluralismo informativo.

Com'è noto, in base alla legge, la determinazione del compenso è rimessa alla libera contrattazione delle parti. Se ciò non avviene, l'Autorità può intervenire su richiesta di una delle parti.

I criteri sono stabiliti in un apposito regolamento emanato dall'Autorità.

Una piattaforma ha impugnato il nostro Regolamento davanti al giudice amministrativo e il TAR del Lazio ha ritenuto di chiedere alla Corte di Giustizia dell'Unione europea se la legge italiana e il regolamento AGCOM sono conformi alle norme europee.

A sostegno della posizione italiana si sono costituiti anche i governi francese, belga e danese, a testimonianza del rilievo sistemico della questione. L'Avvocato generale ha formulato delle conclusioni favorevoli alla posizione italiana, e l'Autorità attende con serenità la pronuncia della Corte.

Nel frattempo, avendo respinto il Consiglio di Stato la richiesta di sospensiva sollevata dall'operatore, l'Autorità ha continuato ad applicare il proprio regolamento, decidendo proprio quest'anno due casi concreti, riguardanti rispettivamente la determinazione dell'equo compenso in relazione all'utilizzo delle pubblicazioni giornalistiche da parte di un motore di ricerca e, più recentemente, da parte di una piattaforma di *social media*.

La seconda questione riguarda i cosiddetti diritti connessi. L'Autorità ha approvato, **il Regolamento per il calcolo delle rappresentatività degli organismi di gestione collettiva (OGC)**, che reca importanti chiarimenti in ordine all'ambito applicativo di questa disciplina, attraverso una articolazione più puntuale delle tipologie di sfruttamento, così come delle categorie dei titolari dei diritti.

Infine, sul fronte della **lotta alla pirateria online**, l'Autorità ha rafforzato significativamente la propria azione grazie alla disposizione del d. l. n. 113 del 2024, che, tra l'altro, ha esteso l'ambito di intervento della piattaforma *Piracy Shield* anche ai fornitori di servizi VPN e DNS pubblici, ovunque residenti.

In conseguenza di tale decreto-legge, l'Autorità ha aggiornato la propria disciplina **estendendone l'applicazione anche ai contenuti live diversi dalle partite di calcio**. Su questo regolamento è in corso una interlocuzione con la Commissione europea.

Nell'esercizio di questa nuova attività, sono stati bloccati tramite la piattaforma 28.041 nomi a dominio (FQDN) e 6.104 indirizzi IP che diffondevano illecitamente eventi sportivi in diretta. Proficua ed efficace è stata in questo ambito la **collaborazione con il Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza**.

Ricordo, infine, con soddisfazione gli esiti positivi della sperimentazione intrapresa con Google in questo ambito.

Sono stati inoltre impartiti ordini a grandi attori globali, anche in applicazione del DSA, per la disabilitazione e la deindicizzazione di contenuti illegali.

Passando ad altro argomento, sono proseguite le attività di contrasto al fenomeno del **secondary ticketing** e di vigilanza **sul divieto di pubblicità del gioco d'azzardo online**, con sanzioni significative irrogate a piattaforme e *content creator* responsabili di

condotte illecite. Le sanzioni totali in questo ambito hanno superato i 7 milioni di euro.

L'Autorità ha, infine, reso più stringente **l'attività di vigilanza a tutela dei minori che navigano in rete**, approvando, con delibera n. 96/25/CONS, in attuazione della legge n. 159/23 ("Decreto Caivano"), le specifiche tecniche dei sistemi di verifica dell'età (c.d. *age verification*) per l'accesso a siti e piattaforme recanti contenuti pornografici.

Il sistema è basato su un modello di "**doppio anonimato**" che persegue, al tempo stesso, l'obiettivo prioritario della tutela dei minori e quello della necessaria garanzia di riservatezza dei dati personali, in un'ottica di proporzionalità ed equilibrio tra diritti.

Il sistema prevede l'intervento, per la fornitura della prova della maggiore età, di **soggetti terzi indipendenti certificati**. Piattaforme e siti dovranno adeguarsi alle relative disposizioni e modalità tecniche entro sei mesi dalla pubblicazione della delibera.

L'Autorità è stata individuata, insieme ad altre quattro autorità europee, per dar luogo alla **sperimentazione del modello elaborato dalla Commissione europea per la verifica dell'età**, in attuazione del citato art. 28 del DSA, rispetto al quale il modello nazionale è pienamente coerente.

6. La dimensione organizzativa

Le attività descritte finora delineano un quadro articolato e complesso, che richiede uno sforzo di coordinamento per valorizzare e rafforzare la vocazione “convergente” dell’Autorità alla luce delle sfide del mondo digitale.

L’Autorità, nel corso del periodo di riferimento, ha ulteriormente **razionalizzato la propria struttura amministrativa** per rispondere alle nuove sfide regolamentari.

Essa, inoltre, si avvia a concludere le procedure per il **reclutamento di 25 unità di personale**.

Si tratta di personale giovane e preparato con competenze giuridiche, tecniche, economiche e sociologiche, che integreranno quelle, elevatissime, del personale in servizio, soprattutto nel settore del digitale.

Colgo l’occasione per ringraziare il personale di AGCOM, nella persona del Segretario generale, per la dedizione e l’impegno profuso.

Quello del personale è indubbiamente un tema da affrontare sia nel breve sia nel medio periodo, soprattutto alla luce dell’incremento dei compiti dell’Autorità. La dotazione dell’Autorità, suddivisa tra le sedi di Napoli e Roma, pur con i nuovi concorsi e con il personale distaccato, reclutato anche a seguito di specifici provvedimenti legislativi, resta significativamente al di sotto della pianta organica.

Un altro tema da affrontare è certamente quello della adeguatezza e della razionalizzazione delle risorse economiche.

Come è noto, l’Autorità è finanziata esclusivamente dal contributo degli operatori e non grava sul bilancio dello Stato.

Come ho accennato anche nella relazione dello scorso anno, appare sempre più necessaria un’opera di **omogeneizzazione e di razionalizzazione delle fonti di finanziamento**, come è già avvenuto per le altre Autorità.

In particolare del contributo, che ora risulta parcellizzato, a causa di una serie di interventi legislativi occasionali e frammentari, in una pluralità di contributi diversi (ben nove), a carico delle diverse categorie di operatori, in relazione a specifiche funzioni, con diverse fonti normative e diversi obblighi di rendiconto.

Stride in particolare il contrasto tra le caratteristiche del contributo relativo al settore delle comunicazioni elettroniche, che oggi è inquadrato nella categoria dei diritti amministrativi, e quello relativo ad altri settori, del quale in molti casi è stata affermata la natura tributaria.

Rispetto a tale quadro occorre aggiungere che lo sviluppo del contenzioso, anche alla luce di recenti sentenze amministrative ed europee che hanno sancito la non debenza

del contributo per taluni soggetti digitali non stabiliti in Italia, rischiano addirittura di compromettere la certezza delle entrate, a fronte di un quadro di spese difficilmente comprimibile.

Tale situazione rischia di non consentire di reperire le risorse per le attività non espressamente coperte da uno specifico contributo, ovvero quelle per le quali i contributi di anno in anno raccolti si rivelino insufficienti.

Nel ringraziare la Commissione di garanzia dell’Autorità per il suo prezioso ausilio, desidero sottolineare, ancora una volta, l’urgenza di pervenire, sulla base dell’esperienza delle altre Autorità, ad un **contributo unico**, di cui sia ribadita, secondo la migliore giurisprudenza di Cassazione e del Consiglio di Stato, la **natura tributaria**.

7. Conclusioni

Un ultimo accenno al tema della **alfabetizzazione digitale**.

Introducendo questa relazione ho evidenziato l'importanza del ruolo della regolazione, oltre che di quello della legislazione nazionale ed europea, ai fini della cosiddetta transizione digitale e la necessità di uno sforzo comune da parte di tutti gli attori interessati.

Ebbene, tutti questi sforzi normativi rischiano di rimanere vani, o quantomeno meno efficaci, se non si riuscirà a sviluppare nei cittadini, e questo vale soprattutto per le fasce più giovani (ma anche per la fascia più anziana e per quella intermedia, per non creare nuove sacche di esclusione) una adeguata alfabetizzazione digitale, intesa come consapevolezza critica del funzionamento e dell'uso della rete.

Dal monitoraggio effettuato da AGCOM emerge che ci sono una pluralità di iniziative in questo settore, ma che ne va migliorato il coordinamento, fino ad arrivare ad una vera e propria strategia nazionale dell'alfabetizzazione digitale.

L'Autorità, per la sua parte, ha promosso, a partire dal 2024, tramite un'intesa con il ministero dell'Istruzione e del merito e con la fattiva collaborazione dei Co.re.com., la diffusione, attraverso appositi corsi di formazione, di un "**patentino digitale**" per gli studenti delle scuole medie superiori.

Uno sforzo ulteriore in questo senso, da parte di tutte le Istituzioni ma anche da parte degli operatori, valorizzando, in questo quadro, il ruolo dell'informazione professionale, soprattutto nella dieta mediatica dei più giovani, rappresenta una sfida essenziale.

Una partita che si gioca non solo sulla quantità di informazioni ricevute, ma soprattutto sulla capacità di verificarle, legarle tra di loro e inserirle in contesti più generali. Insomma, di dare a ciascuna notizia uno spessore, una gerarchia e una profondità.

Ciò nella consapevolezza che, secondo la lezione di Habermas, una opinione pubblica consapevole e critica costituisce il fondamento della nostra democrazia.

GRAFICA • IMPAGINAZIONE • STAMPA



